

A “VERTICALIZAÇÃO” DAS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS NAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2002

Maurício Gentil Monteiro é professor de Direito Constitucional da Universidade Tiradentes, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará e advogado.

Introdução; 1. A fundamentação jurídica da resolução nº 21.002/2002 do TSE; 2. A regra do art. 16 da Constituição Federal; 3. Do caráter nacional dos partidos políticos; 4. Do princípio federativo e da sua necessária extensão à organização partidária e ao processo eleitoral; Conclusões.

INTRODUÇÃO

Em 26 de fevereiro de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral apreciou consulta formulada pelos Deputados Federais Miro Teixeira, José Roberto Batochio, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos, todos integrantes do PDT – Partido Democrático Trabalhista (Consulta nº 715 - Classe 5ª - Distrito Federal), para respondê-la negativamente, emitindo a Resolução nº 21.002, que dispôs:

“Consulta. Coligações.

Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de Estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial”.

Essa decisão causou enorme celeuma no mundo político nacional, sendo motivo das mais fortes polêmicas e controvérsias, eis que a interpretação oficial dada pelo TSE à Lei 9.504/97 divergiu da sistemática de sua aplicação nas eleições gerais de 1998, e, a menos de 8 (oito) meses da data da eleição no primeiro turno, modificou o processo político de formação de alianças partidárias em todo o país.

Diversas foram as críticas inicialmente levantadas contra esse entendimento do TSE, sendo também diversas as alternativas tentadas para impedir que essa interpretação prevalecesse no processo eleitoral em curso.

Assim, já no dia 27 de fevereiro de 2002, um dia após a deliberação tomada pelo TSE e antes mesmo da sua publicação oficial (15/03/2002), 70 senadores subscreveram a proposta de emenda à Constituição nº 548/2002, que altera a redação do parágrafo primeiro do art. 17 da Constituição Federal, para deixar explícito que o partido político pode ajustar coligação na eleição estadual mesmo com partido político adversário na eleição presidencial, em nome da sua autonomia interna. No entanto, as indignadas reações contrárias, no meio político, à Resolução 21.002-TSE, não se concretizaram, e a PEC 548/2002 não obteve no Parlamento a tramitação célere que era inicialmente esperada, de forma que somente em junho de 2002 foi aprovada em plenário e, no dia 12 de junho, encaminhada à Câmara dos Deputados, onde atualmente se encontra na Comissão de Constituição e Justiça para análise prévia.

Outra alternativa tentada foi a interposição, por diversos partidos políticos, de Ação Direta de Inconstitucionalidade da mencionada resolução junto ao Supremo Tribunal Federal (ADIN 2628-3 – PFL; ADIN 2626-7 – PCdoB, PL, PT, PSB e PPS); porém, o STF, em sessão realizada no dia 18 de abril de 2002, julgou a ação, para sequer conhecê-la (não adentrou no mérito), contra o voto apenas dos Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão e Sidney Sanches.

Assim, em setembro de 2002, momento em que esse trabalho é escrito, pode-se afirmar que prevaleceu, pelo menos no âmbito formal, a decisão do TSE, que ficou conhecida como “verticalização” das coligações partidárias, e o processo eleitoral em curso observou tal entendimento. Não se tem conhecimento de nenhum partido político ou coligação que tenha “arriscado” descumprir os seus termos e aguardar os pedidos de impugnação e decisão final da Justiça eleitoral.¹

Analisar a Resolução nº 21.002 do Tribunal Superior Eleitoral, sob o ângulo predominantemente constitucional, é objetivo do presente artigo, que procura demonstrar – abstraindo eventuais acusações formuladas de que o TSE agiu de forma a beneficiar determinadas candidaturas e prejudicar outras – que não foram observados, no caso, diversos princípios fundamentais e regras jurídicas do ordenamento jurídico-constitucional, a exemplo da organização federativa do Estado brasileiro, da auto-

nomia dos partidos políticos, da regra da anterioridade das mudanças na legislação eleitoral, dentre outros, como tratado adiante.

1. A FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DA RESOLUÇÃO Nº 21.002/2002 DO TSE

A consulta no contexto da qual foi editada a Resolução nº 21.002/2002 do TSE foi formulada pelos parlamentares referidos nos seguintes termos:

“Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?”.

Tratava-se de dúvida quanto à correta interpretação do art. 6º, *caput*, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (“É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário”), que regulamenta o processo eleitoral, e que já havia sido aplicada às eleições gerais de 1998, sem que, à época, tivesse havido qualquer questionamento nesse sentido. Naquele pleito eleitoral, também abrangente de eleições para Presidente e Vice-Presidente da República (eleições nacionais) e Governador de Estado, Senador da República e Deputados Federais, Estaduais e Distritais (eleições estaduais), prevaleceu o entendimento de que não havia qualquer impedimento a que partidos políticos fossem aliados formalmente nas eleições nacionais e adversários nas eleições estaduais.

Surgida a dúvida, valeram-se os consultantes do processo de consulta, que foi apreciada pelo TSE de forma negativa aos termos dos questionamentos efetuados em tese. Os principais fundamentos para essa decisão foram os seguintes: a) o caráter nacional dos partidos políticos, conforme exigência do art. 17, inciso I da Constituição Federal; b) a consistência política das coligações partidárias, exigida pela legislação, porque a coligação nacional é paradigma da coligação estadual, já que, segundo a teoria dos conjuntos, a União inclui os Estados e o Distrito Federal, e os Estados incluem os Municípios de seu território.

2. A REGRA DO ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Apesar de os argumentos acima mencionados também serem passíveis de fortes observações críticas, como adiante se fará, é importante de logo registrar aquilo que diversos juristas, políticos dos mais diversos partidos e amplos setores da imprensa já apontaram: a mencionada decisão do TSE violou flagrantemente a regra do artigo 16 da Constituição Federal, que dispõe claramente que **“A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano da data de sua vigência”**.

Trata-se de norma que possui o claro objetivo de garantir segurança jurídica ao processo político-eleitoral, evitando a ocorrência de casuísmos eleitorais, realizáveis conjunturalmente por maiorias eventuais em proveito próprio. Assim, as regras das eleições deverão estar definidas e serem do conhecimento de todos os envolvidos no processo com antecedência mínima de um ano, para que tenham tempo suficiente para as necessárias adaptações e preparações políticas, jurídicas, técnicas e operacionais. A norma do artigo 16 da Carta Magna é verdadeiro corolário do princípio da segurança jurídica, assegurado como direito fundamental (artigo 5º, *caput*), e que se coaduna com a defesa do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, *caput*) e da soberania popular (artigo 1º, parágrafo único), princípios fundamentais da organização política nacional.

Não deve valer, aqui, o argumento utilizado em defesa da decisão do TSE no sentido de que o artigo 16 da Constituição se refere à lei em sentido formal – espécie jurídica emanada do Poder Legislativo, segundo o processo legislativo estabelecido na seção VIII do capítulo I do título IV do texto constitucional – e, portanto, não impede que o TSE exerça sua função de interpretar o texto legal existente. Mais ainda, que o TSE não modificou as regras do processo eleitoral, apenas interpretou a regra existente, e que se não o fez anteriormente foi tão apenas porque não havia sido provocado. E que, ainda, a decisão tomada pelo TSE foi em tempo oportuno, que não inviabilizou qualquer formação de coligações partidárias. Nessa linha o voto do Ministro Nelson Jobim:

“Tem-se afirmado que não se deveria decidir sobre esta questão, porque o processo eleitoral estaria já em adiantado estágio – que o momento seria inoportuno.

Lembro que as convenções partidárias para escolha de candidatos e deliberações sobre coligações deverão somente se realizar no período

de 10 a 30 de junho (Lei nº 9.504/97, art. 8º).

Por outro lado, o pedido de registro de coligações e de candidatos deverá ser encaminhado à Justiça Eleitoral até 05 de julho (Lei nº 9.504/97).

O momento para apreciar a questão posta na consulta é exatamente o presente.

Isso porque os partidos terão a sinalização para suas decisões, por ocasião das convenções de junho.”.

Ora, no presente caso, a lugar nenhum levam as enormes controvérsias teóricas que envolvem a exata caracterização da norma jurídica, e se a decisão do TSE teria ou não cunho normativo, inovador da ordem jurídica ou se apenas teria cunho interpretativo e orientador de norma já existente. O dado concreto é que a decisão do TSE operou significativa mudança nas regras do jogo, tal como compreendidas pelos atores envolvidos no processo, e tal como aplicada nas eleições gerais de 1998. A lei eleitoral não mudou, continuou a mesma. Logo, o TSE, ao emitir a resolução objeto de exame – seja ato normativo ou meramente interpretativo – alterou as regras que até então eram vigentes, a menos de ano das eleições de 2002, ofendendo a teleologia da norma do artigo 16 da Constituição Federal.

Esse aspecto não passou despercebido no julgamento da questão, tendo o Ministro Sepúlveda Pertence, em seu voto, afirmado que

“Por fim, uma consideração final de prudência.

A L. 9.504 é de 1997 e já regeu, portanto, as eleições gerais de 1998.

Nessas, o art. 6º foi interpretado e aplicado no sentido de desvinculação entre as coligações federais e as estaduais.

Recordo, a título de exemplo, que o PSDB e o PT, aos quais filiados os dois candidatos mais votados para Presidente da República, não obstante, formaram a coligação que elegeu o Governador do Estado do Acre.

A lei não sofreu alterações. E a que hoje acaso viesse a ser editada não mais incidiria, no processo eleitoral do corrente ano, por força do art. 16 da Constituição, inovação salutar inspirada na preocupação da qualificada estabilidade e lealdade do devido processo eleitoral: nele a preocupação é especialmente de evitar que se mudem as regras do jogo que já começou, como era freqüente, com os sucessivos “casuísmos”, no regime autoritário.

A norma constitucional – malgrado dirigida ao legislador – contém

princípio que deve levar a Justiça Eleitoral a moderar eventuais impulsos de viradas jurisprudenciais súbitas, no ano eleitoral, acerca de regras legais de densas implicações na estratégia para o pleito das forças partidárias.”.

Nesse sentido também o voto do Ministro Sálvio de Figueiredo:

“Com efeito, se é certo que se fazem presentes os pressupostos da consulta hábil e da inegável competência jurisdicional da Corte, tenho por não menos certo:

Primeiro – que o processo eleitoral de 2002, a sete meses das eleições, já está efetivamente em curso, com candidaturas visualizadas nos Estados e no País, presentes diuturnamente na mídia, nos institutos de pesquisa, no Congresso e na sociedade, com composições bem adiantadas, algumas delas celebradas e divulgadas, sendo manifesto que o prejuízo, o tumulto e a surpresa que o referido art. 16 da Constituição busca evitar, se farão presentes com essa mudança de rumos já no curso da competição, alterando-lhe as regras, sabido mais que a consulta de que se trata há meses se encontrava protocolada, somente agora vindo à apreciação e decisão.

Segundo – que o comando do art. 16 da Constituição, muito mais que uma regra, reflete e expressa um princípio que, na hierarquia dos valores normativos, segundo a melhor doutrina, é superior à própria lei, do qual normalmente essa decorre, nasce e frutifica, o que ganha destaque quando promana da própria Constituição, a lei fundamental de uma Nação.”.

Ao responder negativamente à consulta formulada e editar a Resolução 21.002, alterando o regramento do processo eleitoral a se realizar em menos de um ano, o TSE fez aquilo que a Constituição, em seu artigo 16, vedou até mesmo à lei, em ato que ofendeu o regime democrático e a própria segurança jurídica desejada pela Carta Política.

3. DO CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Um dos principais fundamentos para o julgamento do TSE foi a norma do artigo 17, inciso I da Constituição, que prevê o “caráter nacional” dos partidos políticos como preceito de observância obrigatória para a organização partidária nacional.

Por conta desse princípio, as coligações eleitorais entre partidos políticos, admitida pela legislação infraconstitucional, deveria observar a

necessária congruência, de forma a evitar que partidos políticos adversários na eleição nacional pudessem ser aliados formalmente (coligados) na eleição estadual.

Assim o voto do Relator, o Ministro Garcia Vieira:

“Não podemos nos esquecer de que, como o legislador constitucional exige (art. 17, I), tenham os partidos políticos caráter nacional, e não estaduais ou municipais e isso ocorreria se permitíssemos que um partido (A), após celebrar coligação para eleição de presidente da República com outros partidos (B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrasse coligação com terceiros partidos (E, F e G) que também possuem candidatos a presidente da República. É claro que os candidatos a presidente podem ser diversos e, então, ocorreria o absurdo de termos uma coligação com diversos candidatos a presidente da República.”.

Também assim o voto do Ministro Nelson Jobim:

“Admitir coligações estaduais assimétricas com a decisão nacional é se opor ao “CARÁTER NACIONAL” e à “AÇÃO DE CARÁTER NACIONAL”, que a Constituição e a lei impõem aos partidos.

A condição do “CARÁTER NACIONAL”, tanto da Constituição como da lei, é incompatível com coligações híbridas, que não respeitem o paradigma nacional.

Esse é o caminho para o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira.

É essa a opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República.

A celebração de coligações assimétricas estaduais vai nessa linha de regionalização das decisões políticas, que é contrária à exigência constitucional.

Devemos nos curvar ao modelo constitucional.”.

Não é simples perceber a essência da opinião da maioria dos Ministros do TSE que sufragaram esse entendimento. O fato de a Constituição Federal prever, em seu artigo 17, inciso I, o caráter nacional dos partidos políticos, não aponta necessariamente para a obrigatoria reprodução das coligações nacionais nas eleições estaduais, ou para a vedação de partidos políticos serem adversários nas eleições nacionais e coligados nas eleições estaduais.

É que o caráter nacional dos partidos políticos indica apenas princípio de organização, de estruturação, de molde a impedir a existência de partidos de caráter tão somente estadual, como em outras épocas da

história republicana, em que existiam partidos organizados apenas no Estado de São Paulo e outros organizados apenas no Estado de Minas Gerais, sem ramificações em outros Estados-membros da Federação brasileira. A norma do artigo 17, inciso I, determina apenas que “a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos” deve observar, dentre outros preceitos, o necessário “caráter nacional”; ou seja, não pode um partido político ser criado com delimitação regional, de forma a existir em apenas um único Estado-membro; não podem dois ou mais partidos políticos se fundirem, criando outro partido político organizado em apenas um Estado-membro; não pode haver incorporação de partido político por outro de âmbito tão-somente estadual.

Ou seja: o artigo 17, inciso I da Carta Magna apenas determina que os partidos políticos tenham cunho nacional, e, ao se organizarem, observem o modelo federativo estatuído para o próprio Estado brasileiro, e possuam diretório nacional, diretórios estaduais e diretórios municipais, abrangendo a um só tempo toda a Nação, não podendo determinado partido político funcionar em âmbito apenas estadual ou municipal.

Isso se deve, inclusive, ao princípio federativo estabelecido pela Constituição de 1988, que representa o princípio mais gravemente afetado e vilipendiado pela decisão do TSE, como se verá no item 4.

Vale registrar que o próprio TSE caiu em contradição, quando da apreciação de outra consulta, agora formulada pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (Consulta nº 766), em que se decidiu que

“1. O partido político que não esteja disputando a eleição presidencial poderá participar de diferentes coligações formadas para as eleições estaduais em cada Estado e no Distrito Federal.

2. Os partidos políticos que não disputarem a eleição presidencial podem celebrar coligações para disputar eleições estaduais com partidos que tenham candidato à eleição presidencial ou não.

3. Os partidos que não estejam disputando a eleição presidencial poderão celebrar coligações nos Estados e no Distrito Federal com partidos que tenham, isoladamente ou em coligação, lançado candidato à eleição presidencial.

...”²

Ao entender que partidos políticos que não participem formalmente do processo eleitoral na esfera federal – ou seja, que não tenham lançado candidato a Presidente da República e que não estejam participando de nenhuma coligação federal que tenha lançado candidatura a Presidente da República - possam livremente estabelecer coligações parti-

dárias nas eleições estaduais, porém diversas de Estado a Estado, o TSE liquidou a sua própria concepção de “caráter nacional” dos partidos políticos, que foi utilizada como fundamentação para a Resolução nº 21.002, e que, nos termos do voto do Ministro Nelson Jobim, transcrito acima, estaria a impedir “coligações assimétricas estaduais” e “coligações híbridas” e a exigir “o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira”. É que, dessa forma, o partido político que não participe formalmente da eleição na esfera federal estará livre para, Estado por Estado, estabelecer as coligações as mais diversas, fazendo ruir a defesa da “coerência partidária” que permeou o polêmico julgamento da consulta formulada pelos deputados federais do Partido Democrático Trabalhista.³

4. DO PRINCÍPIO FEDERATIVO E DA SUA NECESSÁRIA EXTENSÃO À ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA E AO PROCESSO ELEITORAL

A decisão do TSE representa uma grave ofensa ao princípio federativo estatuído na Carta Magna como um **princípio fundamental** (artigo 1º), valor que norteia e orienta a interpretação e aplicação das regras constitucionais, e que fornece coerência e unidade ao ordenamento jurídico-constitucional, no tocante à organização do Estado brasileiro.

O regime federativo, enquanto forma de organização estrutural de Estado, caracteriza-se por representar a união indissolúvel de coletividades regionais dotadas de autonomia, que se manifesta em diversos aspectos, dentre os quais o poder de autoconstituição e auto-organização, a autonomia política e capacidade legislativa própria, nos termos da Constituição, com autogoverno e auto-administração e eleição própria dos seus representantes políticos. Todas as características mencionadas encontram-se acolhidas pelo texto constitucional (artigos 1º, 18, 25, 29, 32).

Numa Federação, vislumbra-se a diversidade regional que caracteriza a união nacional. Num Estado Federal, ao contrário do Estado Unitário, diversas populações com diferenças sociais, econômicas, culturais, encontram o seu elo em comum originador da nação, mas preservam as suas diferenças e as suas peculiaridades regionais.

Numa Federação, o cidadão é ao mesmo tempo membro da união federativa e da sua região. No caso da federação brasileira, o cidadão é ao mesmo tempo membro da união federativa, da região (Estado-mem-

bro) e da cidade (município), e, em cada uma dessas esferas, insere-se de acordo com as peculiaridades que caracterizam esses âmbitos de convivência coletiva.

O regime federativo – criação dos constituintes de Filadélfia e grande contribuição para o constitucionalismo em seu desiderato de limitação do poder político – é o mais adequado para a organização de um Estado de dimensões territoriais continentais, como o Brasil, e que recebeu, em seu processo histórico de formação, as contribuições das mais diferentes culturas e dos mais diferentes povos, porque se apresenta como o mais eficaz meio de proporcionar o desenvolvimento nacional sem olvidar as diferenças regionais.

Assim, os “vícios regionalistas que vêm do início da República”, nas palavras do Ministro Nelson Jobim, citadas anteriormente, não constituem propriamente vícios, mas virtudes, que estão presentes na história nacional antes mesmo da adoção do regime federativo pela Constituição da República de 1891.

Esses regionalismos estão devidamente recepcionados pelo texto constitucional em vigor, inclusive projetando-se sobre a organização dos partidos políticos. Assim, a Constituição Federal de 1988 é a primeira a incluir o Município como ente federativo – o que é apontado por Paulo Bonavides como inovação mundial (2001:314, a) – alargando o seu campo de atribuições e competências, sua autonomia e sua esfera de intangibilidade, reconhecendo a força da organização política municipal, a par da estadual e federal.

Assim é que os processos político-eleitorais que envolvem os entes federativos são diferenciados e autônomos entre si. O princípio federativo, no que se relaciona à autonomia política dos seus entes, autonomia que se manifesta também na capacidade de escolha própria dos seus representantes legislativos e executivos, projeta-se sobre o processo eleitoral e, por conseguinte, nas estruturas partidárias e nas coligações entre partidos políticos. Para as eleições nacionais, os partidos políticos possuem os seus diretórios nacionais, para as eleições estaduais os diretórios estaduais e para as eleições municipais os diretórios municipais. São pleitos eleitorais diferenciados, pautados por diversidades regionais, e que não se confundem necessariamente – o que induz à inexistência de vinculação jurídica entre eles – embora possam ter zonas de contato.

Essa realidade não é desconhecida de membros do Parlamento Brasileiro. Em discurso proferido no Senado Federal, no dia 28 de feve-

reiro de 2002, o Senador José Eduardo Dutra (PT-SE) afirmou:

“Seria ideal, sim, que tivéssemos alianças nacionais e iguais em todos os Estados, em todo o País. Aliás, isso seria justificável se tivéssemos eleições para presidente da República, deputado federal e senador num ano - portanto eleições nacionais; e aí se poderia estabelecer a necessidade de uma mesma aliança, já que estaríamos elegendo presidente e a sua bancada, a bancada de aceitação ou não no Congresso Nacional -, e em outro ano eleições estaduais. Vivemos em uma Federação, e as relações de poder nos Estados muitas vezes são diferenciadas em relação à União ate porque se existem na própria estrutura de partidos diretórios nacional e estaduais porque se reconhece que há especificidades em cada Estado que devem ser levadas em consideração pelos diversos diretórios.”

Em aparte, nessa mesma sessão, o Senador Roberto Freire (PPS-PE) endossou essa concepção:

“A liberdade dos partidos, a liberdade das forças políticas, a liberdade da sociedade civil fica manietada por uma decisão de sete juízes que interpretam a lei equivocadamente porque não há Senador em circunscrição nacional; os Deputados Federais também são de circunscrição estadual, não há Deputado Federal nacional. As definições se dão na circunscrição eleitoral que são os Estados. E é isto que a lei determina: a vinculação, na majoritária, deverá ter coerência com a proporcional. Não há uma eleição nacional nem para Deputado, nem para Senador, mas há a dos Estados. Trata-se de uma extrapolação. É evidente que o Tribunal invadiu uma seara que não era sua. Competência de regular uma eleição ele tem, mas de criar uma nova norma, uma nova lei, é claro que não tem. Estamos com dificuldades. O autoritarismo está tão presente que é fácil encontrar na sociedade aqueles que dizem: “Vamos dar coerência aos partidos” ... O Brasil não é homogêneo. Não se pode pensar que um Estado industrial, urbano como São Paulo tem a mesma realidade política de um Estado agrícola do Norte do País. Forças políticas que lá estão juntas muitas vezes estão separadas num Estado industrial mais avançado. É normal que isso ocorra. Deve haver tolerância democrática pelo pluralismo e pela realidade, que é muito mais complexa do que alguém imaginar que, num esquema, impor de cima para baixo o que o Brasil tem que pensar é o que está correto. Não! Não seria importante termos a rebeldia de dizer que não podemos engessar este País, que é muito mais complexo do que pensa a vã filosofia de sete juízes de um Tribunal qualquer de Brasília?”

Tais considerações voltaram a ser formuladas pelo Senador José Eduardo Dutra, em discurso proferido no Senado Federal, em sessão realizada no dia 12 de março de 2002:

“Essa resolução fere o princípio federativo. Não se pode dizer que as eleições

para a escolha de Presidente da República, Governadores, Deputados Federais e Senadores se processam em circunscrição nacional. No nosso entendimento, é um absurdo. Deputados e Senadores não são eleitos em circunscrição nacional. A única eleição em que o voto é nacional é o pleito para Presidente da República. Em todos os outros casos - para Governadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Senadores - o voto obedece a uma circunscrição regional, até porque os Senadores são candidatos em seus respectivos Estados e são eleitos em seus respectivos Estados. O mesmo vale para os Deputados Federais”.

Têm razão os mencionados parlamentares, e suas opiniões encontram respaldo no texto constitucional e em interpretações doutrinárias. Paulo Bonavides aponta que a compreensão comum de que a Câmara dos Deputados representa o povo, e o Senado Federal, os Estados-membros, é incompleta, porque a Câmara dos Deputados também representa os Estados-membros, e nela também se encontram os traços do princípio federativo (1996:237, b):

“Com respeito ao Brasil, afigura-se-nos que a Câmara dos Deputados em todas as Constituições, nunca foi exclusivamente a Câmara do povo; foi também, em parte, como demonstrou Cláudio Pacheco, a Câmara dos Estados. Jamais perdeu, portanto, um certo traço federativo, gravado em conteúdos essenciais e intangíveis, como vem a ser o próprio limite mínimo da deputação estadual àquela Casa. Limite estabelecido pelo Constituinte originário e que nenhum poder constituinte de segundo grau, a nosso ver, terá legitimidade bastante para remover ou reduzir. É rodeado de uma garantia federativa qualificada (art. 60, §4º, da Constituição).

...

São esses os elementos principais referidos por Cláudio Pacheco:

a) a composição da Câmara é tão circunscricional como a do Senado, tanto que não se elegem os seus membros por votação geral;

b) as eleições para a Câmara não se apuram por quocientes nacionais;

c) essas eleições só se processam no âmbito das votações estaduais;

d) um vínculo de ordem espiritual faz os eleitos se sentirem representantes dos Estados particulares (atente-se, aqui – e este é o nosso comentário -, sobretudo, para as chamadas bancadas estaduais, sem estatuto formal, bem como para o peso da influência que sobre elas exercem os governadores; bancadas não raro identificadas e caracterizadas menos por laço partidário do que pelos interesses estaduais e regionais; é o caso da chamada bancada da SUDENE, germe político de uma nova consciência federativa onde avulta em primeiro lugar o interesse da Região);

e) e, finalmente, para manter as bases do equilíbrio federativo, a atribuição de um número mínimo de deputados por Estado: a “representação indiminuível”, assim

qualificada por Pontes de Miranda.”.

Disso se conclui que o processo eleitoral no âmbito da federação brasileira é também autônomo no interior de cada ente federativo, significando que as eleições nacionais diferem das eleições estaduais e também das municipais. E que a única eleição que se processa em âmbito nacional, no Brasil, é a eleição para os cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República. As eleições para Governador de Estado e Distrito Federal, Senador, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Deputados Distritais se processam todas elas em âmbito estadual. Assim, por expressa determinação constitucional, que recepciona também no processo eleitoral o princípio federativo, são diferentes as circunscrições eleitorais nacional, estadual e municipal.

A essa mesma conclusão chegou o Ministro Sepúlveda Pertence – embora com fundamentação um pouco diversa:

“A cláusula “dentro da mesma circunscrição” traçou o limite intransponível do âmbito material de regência de tudo quanto no preceito se dispõe.

O conceito de circunscrição eleitoral é inequívoco no Código:

“Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país, nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo Município.”

“Circunscrição”, aí, não é uma entidade geográfica: é jurídica. A cada esfera de eleição – e só para o efeito dela – corresponde uma circunscrição.

A circunstância de a eleição presidencial – que tem por circunscrição todo o País – realizar-se na mesma data das eleições federais e estaduais na circunscrição de cada Estado (L. 9.504, art. 1º, parágrafo único) – é acidental e não afeta a recíproca independência jurídica das respectivas circunscrições, nem dá margem ao raciocínio, de sabor geográfico, de que o território do País compreende os territórios das unidades federadas.

...

Ora, no sistema brasileiro, só há uma eleição de âmbito nacional – aquela para Presidente da República, que implica a do candidato a Vice-Presidente, registrado com o vencedor; do que resulta que, com relação a ela, o art. 6º da L. 9.504/97 só contém uma regra, a da liberdade de formação de coligações para disputá-la, da composição das quais não advém restrição alguma a que os partidos respectivos venham a disputar em outra circunscrição – vale dizer, normalmente, na de cada um dos Estados e do Distrito Federal – as eleições locais, isoladamente ou ligados a partidos diversos dos seus aliados nacionais.”.

Assim, interpretando a questão levando-se em conta também a legislação infraconstitucional específica – o Código Eleitoral, no que atine

à definição do conceito de “circunscrição eleitoral”, para a exata compreensão do art. 6º, *caput* da Lei nº 9.504/97 – chega-se à mesma conclusão: as eleições, como instrumento do regime democrático e do sistema representativo da soberania popular, processam-se diferenciadamente entre os entes federativos; é a projeção do princípio federativo sobre o processo de escolha dos governantes e dos parlamentares, garantida a independência e autonomia jurídica entre as diversas esferas.

Vale ainda reportar-se a um trecho do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, transcrito acima, no sentido de que o fato de as eleições nacionais e estaduais realizarem-se na mesma data trata-se de uma “circunstância”, ou seja, de uma mera **coincidência temporal**, e não de uma obrigatoriedade jurídica. Aliás, das emanções do poder constituinte “originário” observa-se tratar-se apenas de coincidência temporal mesmo, pois a Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 preservou os mandatos dos governadores, senadores, deputados federais e estaduais eleitos em 1986 e a duração dos seus mandatos em quatro anos – salvo os senadores eleitos em 1986, com mandatos de oito anos. Assim, em 1990 deveriam ser – e foram – realizadas novas eleições para governadores, senadores (das vagas preenchidas em 1982), deputados federais e distritais, mas não se realizaram eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, porque já tinham ocorrido em 1989 (conforme determinação do art. 4º, § 1º do ADCT), e a eles se atribuiu originalmente o mandato de 5 (cinco) anos (art. 82, em sua redação original). Logo, haveria apenas coincidência das eleições nacionais e estaduais em 1994, mas já em 1998 haveria eleições estaduais e só em 1999 haveria eleições nacionais, segundo determinação da Assembléia Nacional Constituinte. O fato de ter havido eleições gerais em 1994, 1998 e 2002 decorre de aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional de revisão nº 5, de 07 de junho de 1994, que alterou o mandato presidencial previsto no artigo 82 de cinco para quatro anos. Portanto, só se realizam eleições nacionais na mesma data das estaduais por uma circunstância, uma coincidência temporal, não se podendo então falar em necessária vinculação jurídica entre elas, até porque não concebidas dessa forma pelo Poder Constituinte originário.

Concluindo esse tópico, verifica-se então que a Resolução nº 21.002/02, do Tribunal Superior Eleitoral, representa uma flagrante inconstitucionalidade material, ao violar o princípio federativo de organização do Estado Brasileiro, que é um princípio fundamental, o que torna

ainda mais grave a violação a que se procedeu, acarretando, em consequência, ofensas ao Estado Democrático de Direito e à soberania popular, por frustrar o direito fundamental do povo ao livre processo de escolha dos seus representantes, de acordo com as especificidades dos entes federativos.

CONCLUSÕES

O processo de construção da democracia no Brasil avança nos últimos anos, mas encontrou na decisão do Tribunal Superior Eleitoral, objeto de exame no presente artigo, um considerável obstáculo.

A modificação das regras jurídicas norteadoras do processo eleitoral, em prazo inferior a um ano da realização do pleito de outubro de 2002 (eleições gerais), abalou a segurança jurídica preconizada pela Constituição Federal em seu artigo 5º, enquanto direito fundamental inviolável dos brasileiros e estrangeiros residentes no país e no artigo 16, aproximando-se dos casuísmos próprios do regime militar já superado e violando o exercício da soberania popular no processo de escolha de seus representantes parlamentares e executivos (artigo 1º, parágrafo único e artigo 14 – o voto como manifestação da soberania popular).

Pior, a determinação da proibição de partidos políticos que sejam adversários nas eleições presidenciais serem aliados nas eleições estaduais viola profundamente o princípio federativo estatuído como fundamental para a organização política da sociedade brasileira - que leva em conta as diversidades socioeconômicas e culturais das diversas regiões do país, conferindo autonomia aos diversos entes federativos – e que se projeta sobre a organização político-partidária, evidenciando que as eleições federais e estaduais são diversas juridicamente, e, portanto, não se lhe devem estabelecer vínculos jurídicos que ofendam a capacidade autônoma de cada ente produzir as coligações partidárias de acordo com as realidades locais.

Mais ainda: a determinação de uma “verticalização” das coligações partidárias – que não se fez por completo, pois o TSE permitiu em outra decisão, igualmente polêmica, que os partidos políticos que não possuam candidatos à eleição presidencial fiquem livres para estabelecer quaisquer tipos de coligações nos Estados, inclusive as mais diversas – não produziu, ao contrário do que pregava o TSE, uma maior “coerência” ideológica às coligações partidárias, sendo do conhecimento da nação

a formação de diversas coligações “brancas” entre partidos políticos nas eleições estaduais que são adversários nas eleições nacionais.

Assim, se alguém há de exigir coerência ideológica nas coligações político-partidárias que se formam para as eleições gerais, mesmo considerando as diversidades políticas e jurídicas das esferas dessas coligações, esse alguém é o povo, a quem compete, no exercício de sua soberania, através do voto, derrotar aquilo que considere nefasto aos interesses nacionais. Não se pode querer, porém, que essa “coerência” seja imposta por decisão do Tribunal Superior Eleitoral, mas sim que seja construída pelo povo no cotidiano das atividades políticas, respeitadas as diferenças regionais que caracterizam o regime federativo.

BIBLIOGRAFIA

BONAVIDES, Paulo.

A - *Curso de Direito Constitucional*, 11ª edição, São Paulo: Malheiros, 2001.

B - *A Constituição Aberta*, 2ª edição, São Paulo: Malheiros, 1996.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*, 11ª edição, São Paulo: Atlas, 2002.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*, 2ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, Carmem Lucia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*, Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 16ª edição, São Paulo: Malheiros, 1999.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, 17ª edição, São Paulo: Malheiros, 2001.

www.camara.gov.br

www.senado.gov.br

www.stf.gov.br

www.tse.gov.br

¹ É que a resposta dada pela Justiça Eleitoral em sede de consulta não a vincula quando do julgamento de um caso concreto, de modo que

poderiam os partidos políticos efetuar coligações em desacordo com a resolução mencionada, e aguardar o julgamento dos possíveis pedidos de impugnação.

² Resolução nº 21.049, de 26 de março de 2002.

³ Importante considerar que o Ministro Relator da Consulta formulada pelo Diretório Nacional do PT, Fernando Naves, deixou claro o seu próprio desconforto diante da situação gerada pela nova decisão: “Confesso, Sr. Presidente, que a possibilidade de um determinado partido celebrar coligação em um Estado com um partido que esteja disputando a eleição presidencial e em outro Estado com outro partido que também esteja disputando a eleição presidencial pode e deve causar grande espanto no espírito do eleitor. Como será possível que uma agremiação partidária apóie um programa em um Estado e outro, antagônico, em outro Estado? Isso não contribui para o fortalecimento dos partidos, nem da democracia”.

É também importante assinalar que o Ministro Sepúlveda Pertence, no novo julgamento, abdicando de sua posição pessoal contrária à “verticalização” das coligações partidárias, em face da decisão do colegiado, entendeu que, para ser coerente com a decisão anterior, o TSE deveria responder à consulta de modo a determinar a necessária reprodução das coligações para as eleições federais nos Estados, vedando-se a possibilidade de partido político que não participe da eleição federal ficar livre para coligar-se nos Estados.